

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia dinyatakan sebagai negara hukum dalam Konstitusi Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen. Konsep tersebut muncul dari interpretasi kontekstual atas isu-isu normatif di Indonesia, yang memerlukan penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan serta menjamin hak-hak warga negara.¹ Dalam konsepsi negara hukum, hukum dan negara merupakan dua entitas yang tidak dapat dipisahkan, mengingat suatu negara yang menempatkan dirinya sebagai negara hukum senantiasa bergantung pada keberadaan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan ketatanegaraannya.

Konsep negara hukum menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara, juga memastikan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum dan bukan atas dasar kekuasaan semata.² Hal tersebut kemudian menuntut wujudnya kekuasaan kehakiman

¹ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, hlm. 94.

² Jimly Asshiddiqie, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hlm. 281.

yang independen dengan menjalankan peradilan yang bebas dan netral, serta berlandaskan legalitas dalam semua aspeknya. Demi memastikan bahwa pelaksanaan negara sesuai dengan prinsip negara hukum, maka dibentuklah lembaga-lembaga peradilan khusus, salah satunya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk menangani sengketa antara warga negara dan badan atau pejabat administrasi negara yang menyalahgunakan wewenangnya.³ Lembaga Pengadilan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam perubahan kedua tersebut, pada Pasal 47 disebutkan tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu:

“Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.”

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan kompetensi absolut dalam Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi, atau pokok sengketa. Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara diharap dapat memberikan mekanisme kontrol

³ | Dewa Gede Atmadja, *et al.*, 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 141.

yudisial yang efektif terhadap tindakan administrasi pemerintah guna memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang dalam menyelesaikan sengketa antara warga negara atau badan hukum dengan pejabat atau badan administrasi negara terkait Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dianggap menimbulkan akibat hukum. Penjelasan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara terdapat pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Mengamati kutipan di atas, maka keputusan tata usaha negara merupakan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Lebih lanjut setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat perluasan makna terhadap definisi Keputusan Tata Usaha Negara, pada Pasal 87 KTUN dimaknai sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta penyelenggara negara lainnya;

- c. Berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik;
- d. Bersifat final dan luas;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan Tata Usaha Negara yang berlaku bagi warga masyarakat.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah menggeneralisasi segala bentuk tindakan penyelenggara pemerintahan adalah Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Keputusan Administrasi Negara dan/atau Keputusan Administrasi Pemerintah. Perluasan makna mengenai Keputusan Tata Usaha Negara kemudian menimbulkan pertanyaan terhadap penafsiran batas Kewenangan Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam konteks penelitian ini, perkara tersebut adalah Keputusan Direksi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar Nomor: 147/B.3a/IV/2022 tentang Pemberhentian Tenaga Kontrak Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar yang menjadi objek sengketa pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 85/G/2022/PTUN.MKS.

Majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan tergugat selaku Direktur Perusahaan Umum Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar didasarkan pada kewenangannya bertindak. Tergugat dianggap sebagai badan dan/atau pejabat pemerintahan

yang melaksanakan fungsi pemerintahan dalam penyelenggaraan pemanfaatan umum atas air dan sumber air di wilayah Kota Makassar, sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar:

“Maksud pendirian Perusahaan yaitu untuk menyelenggarakan pemanfaatan umum atas air dan sumber air yang bermutu serta memenuhi kebutuhan air minum masyarakat.”

Selanjutnya diperkuat dalam Penjelasan atas Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar yang menyebutkan bahwa, Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar merupakan Perusahaan yang keseluruhan modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Bentuk usaha perusahaan dirancang untuk menata dan mempertegas perannya sebagai pelaksana pelayanan publik. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar dimiliki oleh Pemerintah Kota Makassar, dan Wali Kota Makassar selaku Kuasa Pemegang Mandat (KPM) telah mendelegasikan sebagian kewenangan pengelolaan kepada Direktur PDAM. Atas dasar tersebut, tindakan hukum yang dilakukan oleh tergugat, yaitu pemberhentian tenaga kontrak, dinilai sebagai tindakan hukum publik bersegi satu yang bersifat final, konkret, dan individual, sehingga memenuhi unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Majelis hakim menetapkan perkara tersebut termasuk dalam Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.

Direktur selaku tergugat dinyatakan melakukan penyalahgunaan wewenang meliputi mencampuradukkan wewenang dengan cara terlebih dahulu melampaui tugas pembinaan berdasarkan Pasal 7 huruf b jo. Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2007 tentang Organ Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mana dalam nomenklatur tersebut tidaklah mengenal “pencabutan” atau “pemecatan”, melainkan disebut sebagai “pemberhentian”. Maka dari itu majelis hakim juga menyatakan Direktur selaku tergugat melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada poin “kecermatan” dan “tidak menyalahgunakan wewenang”. Atas dasar tersebut, Majelis hakim menyatakan batal Surat Keputusan Direksi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar Nomor: 147/B.3a/IV/2022 tentang Pemberhentian Tenaga Kontrak Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar, juga mewajibkan tergugat untuk merehabilitasi penggugat kembali kepada status kepegawaian semula sebagai Calon Pegawai PDAM Kota Makassar.

Jika menilik Peraturan Perundang-Undangan lain yang lebih eksplisit menyebutkan bahwa gugatan sengketa kepegawaian dalam lingkup Perusahaan Daerah tergolong dalam objek gugatan perdata, seperti pada Pasal 150 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa:

“ketentuan mengenai pemutusan hubungan kerja dalam undang-undang tersebut meliputi pemutusan hubungan kerja yang terjadi di badan usaha yang berbadan hukum, baik swasta maupun milik negara, maupun usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.”

Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang menyebutkan bahwa:

“perusahaan yang termasuk dalam lingkup UU PPHI adalah setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan, atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain”

Lebih lanjut pada Pasal 74 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum menyatakan:

“Pegawai BUMD merupakan Pekerja BUMD yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajiban ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.”

Maka dapat dilihat adanya ketidakharmonisan antar Peraturan Perundang-Undangan. Hal tersebut memunculkan pertanyaan mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani perkara ini. Jika ternyata sengketa kepegawaian dalam lingkup BUMD bukan merupakan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara, maka dapat terjadi potensi melampaui kewenangan, yang kemudian mengakibatkan sistem peradilan terpapar beban yang melebihi kapasitas, memperpanjang waktu sengketa, kesulitan dalam penyelesaian sengketa karena keputusan

yang diambil Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat final. Potensi sulitnya proses pengambilan keputusan dalam sistem pemerintahan serta menyebabkan ketidakharmonisan antar lembaga peradilan dapat terjadi di kemudian hari.

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka penulis menilai perlu untuk mengkaji lebih lanjut topik tersebut menjadi sebuah skripsi yang berjudul **“KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENANGANAN SENGKETA PEMBERHENTIAN PEGAWAI KONTRAK BUMD (ANALISIS PUTUSAN NOMOR: 85/G/2022/PTUN.MKS).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan, penulis menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa kepegawaian dalam lingkup PDAM Kota Makassar berdasarkan putusan nomor: 85/G/2022/PTUN.MKS?
2. Bagaimana pertimbangan hukum majelis hakim dalam putusan nomor: 85/G/2022/PTUN.MKS?

C. Tujuan Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami implikasi hukum kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani

sengketa kepegawaian di lingkup PDAM Kota Makassar berdasarkan putusan nomor 85/G/2022/PTUN.MKS;

2. Penelitian ini juga memiliki tujuan untuk menganalisis serta memahami faktor-faktor hukum pertimbangan yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan majelis hakim dalam putusan nomor 85/G/2022/PTUN.MKS.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharap dapat memperluas pemahaman konseptual mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani kasus pemberhentian pegawai kontrak di perusahaan daerah (BUMD), serta menyediakan perspektif baru yang dapat mendukung penelitian lebih lanjut dalam bidang serupa.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan maupun pertimbangan dalam praktik pengelolaan sumber daya manusia di perusahaan daerah (BUMD). Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu masyarakat dalam memahami kewenangan dan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara berupa pemberhentian pegawai kontrak di perusahaan daerah (BUMD).

E. Keaslian Penelitian

Setelah dilakukan penelusuran melalui media elektronik, terdapat beberapa penelitian dengan keterkaitan antar topik penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait tindakan pemberhentian pegawai kontrak dalam lingkup perusahaan daerah (BUMD), yaitu:

Nama Penulis	: Muh. Lutfi Nur Khair	
Judul Tulisan	: Analisis Yuridis Terhadap Putusan Tata Usaha Negara Tentang Sengketa Kepegawaian (Studi Kasus No.102/G/2019/PTUN.MKS)	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Institut Ilmu Sosial dan Bisnis Andi Sapada	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu permasalahan :	Sengketa kepegawaian dalam lingkup pemerintahan antara Pejabat Bupati dan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Barru	Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa pemberhentian pegawai kontrak dalam lingkup Badan Usaha Milik Negara PDAM Kota Makassar
Metode Penelitian :	Penelitian Hukum Normatif	Penelitian Hukum Normatif

Hasil & Pembahasan :	Skripsi ini membahas sengketa kepegawaian dalam lingkup Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Barru. Dengan hasil menyatakan penerapan hukum majelis hakim terhadap objek sengketa berupa surat pemberhentian secara tidak hormat seorang Pegawai Negeri Sipil yang dikeluarkan atas nama Tergugat dalam hal ini Bupati Baru sudah tepat dan benar. Tidak seperti penelitian penulis, penelitian ini tidak mempertanyakan wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa kepegawaian. Berpedoman pada Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, penelitian tersebut yakin bahwa sengketa tersebut memang merupakan ranah kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis membahas lebih spesifik kepada kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penanganan sengketa pemberhentian pegawai kontrak dalam lingkup Badan Usaha Milik Daerah dalam hal ini PDAM Kota Makassar melalui analisis putusan Nomor 85/G/2022/PTUN.MKS, sehingga penelitian
---------------------------------	--

	penulis berbeda dengan skripsi yang ditulis oleh Muh. Luthfi Nur Khair.
--	---

Nama Penulis	: Syahrani Mutiara Afifah	
Judul Tulisan	: Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian	
Kategori	: Artikel Jurnal	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Tarumanagara	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu permasalahan :	Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara secara umum dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian (lingkup Pegawai Negeri Sipil) setelah adanya Upaya administratif.	Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa pemberhentian pegawai kontrak dalam lingkup Badan Usaha Milik Negara PDAM Kota Makassar
Metode Penelitian :	Penelitian Hukum Normatif	Penelitian Hukum Normatif
Hasil & Pembahasan :	Penelitian ini membahas kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara secara umum dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian dalam lingkup Pegawai Negeri Sipil. Penelitian ini menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun	

	1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagai bahan penelitian. Kedua penelitian sama-sama menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Walaupun demikian, penelitian pada artikel jurnal berfokus pada kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penanganan sengketa kepegawaian Aparatur Sipil Negara. Berbeda dengan penelitian penulis yang lebih spesifik kepada pertimbangan hukum majelis hakim dalam penanganan sengketa pemberhentian pegawai kontrak dalam lingkup Badan Usaha Milik Daerah dalam hal ini PDAM Kota Makassar melalui analisis putusan Nomor 85/G/2022/PTUN.MKS. Sehingga penelitian penulis berbeda dengan artikel jurnal yang ditulis oleh Syahrani Mutiara Afifah.
--	--

Nama Penulis	: Santika
Judul Tulisan	: Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Sengketa Pemberhentian Pegawai BUMD (Studi Putusan PTUN Bengkulu Nomor 05/G/2014/PTUN.BKL)
Kategori	: Skripsi

Tahun : 2022		
Perguruan Tinggi : Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno		
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu permasalahan :	Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan pertimbangan hukum yang digunakan hakim dalam mengadili sengketa pemberhentian pegawai tetap BUMD berdasarkan putusan Nomor 05/G/2014/PTUN.BKL	Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa pemberhentian pegawai kontrak dalam lingkup Badan Usaha Milik Negara PDAM Kota Makassar berdasarkan putusan Nomor 85/G/2022/PTUN.MKS
Metode Penelitian :	Penelitian Hukum Normatif	Penelitian Hukum Normatif
Hasil & Pembahasan :	Skripsi ini membahas pemberhentian secara tidak hormat seorang pegawai berstatus tetap pada sebuah BUMD di Bengkulu. Dengan hasil penelitian pemberhentian pegawai tetap di BUMD bukanlah termasuk wewenang Peradilan Tata Usaha Negara, atas dasar status pegawai tetap BUMD tidaklah sama kedudukannya dengan Aparatur Sipil Negara yang memiliki UU No.43 Tahun 1999 sebagai dasar acuan hukum. Perbedaan terdapat pada status kepegawaian	

	pegawai. Sekalipun memiliki topik yang sama, Penelitian penulis menggunakan putusan Nomor 85/G/2022/PTUN.MKS sebagai objek penelitian, sehingga dapat dikatakan bahwa kedua penelitian menggunakan objek yang berbeda.
--	---

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.⁴ Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu jalur yudisial dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum, di samping pengawasan jalur administratif yang berjalan sesuai dengan jalur yang ada dalam lingkungan pemerintahan. Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara memberikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan eksekutif serta mengatur mengenai perlindungan hukum kepada masyarakat.⁵

Menurut Fajlurrahman Jurdi, pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi bukti bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang menjunjung tinggi

⁴ Fajlurrahman Jurdi, *et al.*, 2015, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 47.

⁵ Aris Prio Agus Santoso, *et al.*, 2022, *Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Pustaka Baru Press, hlm. 11-12.

nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, dan Hak Asasi Manusia. Sebagai lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk, dalam konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan Negara dan Bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dan masyarakat.⁶

2. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara atau dalam konteks ini juga disebut sebagai Sengketa administrasi dapat dikategorikan menjadi sengketa intern dan sengketa ekstern. Sengketa intern atau sengketa antar administrasi negara terjadi dalam lingkup administrasi negara itu sendiri, baik dalam satu instansi maupun antar instansi. Sengketa ini terkait dengan persoalan kewenangan pejabat Tata Usaha Negara yang dipermasalahkan, baik di dalam satu instansi maupun antar instansi, yang disebabkan oleh adanya tumpang tindih kewenangan sehingga menimbulkan ketidakjelasan terkait batas-batas kewenangan. Sengketa semacam ini juga dikenal sebagai hukum antar wewenang.

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op. Cit*, hlm. 82-83.

Sengketa ekstern atau sengketa antara administrasi negara dengan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi negara dengan rakyat sebagai subjek-subjek yang berperkara ditimbulkan oleh unsur dari unsur peradilan administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara, yang mencakup administrasi negara tingkat daerah, maupun administrasi negara pusat yang ada di daerah.⁷ Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

3. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara

Merujuk pendapat Sjachran Basah, kompetensi didefinisikan sebagai pemberian kekuasaan, kewenangan, atau hak kepada badan dan/atau pengadilan yang berperan dalam melaksanakan fungsi peradilan.⁹ Kemudian

⁷ Zairin Harahap, 2017, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hlm: 61-62.

⁸ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁹ Yuslim, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 42.

Thorbecke mengemukakan bahwa dalam konteks kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, jika inti dari sengketa berada dalam ranah hukum publik, maka yang berwenang untuk memutuskannya adalah Hakim Administrasi.¹⁰

Terdapat beberapa cara untuk mengetahui kompetensi suatu pengadilan, yaitu sebagai berikut:

1. Dapat dilihat dari pokok sengketanya;
2. Dengan melakukan pembedaan atas atribusi dan delegasi;
3. Dengan melakukan pembedaan atas kompetensi absolut dan kompetensi relatif.¹¹

Berikut penjelasan lebih lanjut mengenai pembedaan terhadap dua kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara:

a. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu untuk memeriksa sengketa tata usaha negara yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat

¹⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Op. Cit*, hlm. 185.

¹¹ Harrys Pratama Teguh dan Ojarudin Ritonga, 2022, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pedoman dan Praktik Penyelesaian Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Penerbit ANDI, hlm. 57

dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila suatu perkara diajukan kepada pengadilan yang secara absolut tidak berwenang memeriksa perkara tersebut, maka hakim pengadilan harus menyatakan dirinya tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara tersebut dan gugatan penggugat dinyatakan tidak diterima. Dengan demikian, kewenangan absolut merupakan wewenang badan peradilan yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain.¹²

b. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif adalah kewenangan dari pengadilan sejenis yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang terkait. Kewenangan relatif Pengadilan Tata Usaha Negara tertuang dalam pasal Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara meliputi:

- 1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan di tempat pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat;
- 2) Apabila tergugat lebih dari satu badan atau pejabat Tata Usaha Negara dan kedudukan tidak dalam satu daerah hukum pengadilan,

¹² Ali Abdullah, 2017, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, Jakarta: Kencana, hlm. 56-59.

gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke pengadilan yang bersangkutan;

- 3) Apabila tempat kedudukan tergugat di luar daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, gugatan dapat disampaikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara tempat kediaman penggugat untuk diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan;
- 4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan peraturan pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat;
- 5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan Jakarta dengan menunjuk seseorang yang diberi kuasa yang berada di Indonesia;
- 6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada pengadilan tempat kedudukan tergugat.¹³

¹³ *Ibid*, hlm. 59-60.

B. Tinjauan Umum tentang Keputusan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Menilik Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata. Jika pengertian di atas diurai, maka Keputusan Tata Usaha Negara mengandung beberapa unsur, yaitu:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Bersifat konkret, individual, dan final; dan
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi unsur-unsur yang tercantum dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, sebab pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor

9 Tahun 2004 memberikan pengecualian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, serta limitasi pada Pasal 49. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata merupakan pengaturan yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau Peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia; dan

- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.¹⁴

2. Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Objek Sengketa

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Menurut Hukum Administrasi Negara dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, klasifikasi Keputusan Tata Usaha Negara dibagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara Positif. Sekalipun tidak diatur secara eksplisit dalam satu pasal tunggal, karakteristik Keputusan Tata Usaha Negara positif dideskripsikan dalam berbagai pasal yang menjelaskan tentang Keputusan Tata Usaha Negara secara umum. Seperti pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berwenang, dan menimbulkan akibat hukum jelas bagi individu atau badan hukum tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹⁴ Harrys Pratama Teguh dan Ojarudin Ritonga, *Op. Cit.*, hlm.188-190.

- b. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Positif, terjadi Ketika permohonan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tidak ditanggapi oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam batas waktu yang ditentukan, sehingga dianggap sebagai pengabulan hukum, diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Negatif merujuk pada situasi saat permohonan diajukan tetapi tidak ada tanggapan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga dianggap sebagai penolakan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁵

3. Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara

Suatu keputusan dianggap sah menurut hukum apabila memenuhi syarat materiil dan formil, artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada. Martiman Prodjohamidjojo mengemukakan pembagian dua syarat yang harus dipenuhi agar suatu ketetapan dapat berlaku sebagai ketetapan yang sah, yaitu:

- 1. Syarat-syarat materiil terdiri dari:
 - a. Organ pemerintah yang membuat ketetapan harus berwenang;

¹⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.* hlm. 144-148.

- b. Ketetapan tidak boleh mengandung kekurangan yuridis;
 - c. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan; dan
 - d. Ketetapan tidak boleh melanggar perundang-undangan, serta isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan peraturan dasarnya.
2. Syarat-syarat formil terdiri dari:
- a. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubungan dengan cara dibuatnya ketetapan harus dipenuhi;
 - b. Bentuk ketetapan harus berdasarkan peraturan dasar;
 - c. Syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaan ketetapan harus dipenuhi; dan
 - d. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya ketetapan itu harus diperhatikan.¹⁶

Selanjutnya keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dilihat dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara akan dinyatakan batal atau tidak sah jika:

- 1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹⁶ Harrys Pratama Teguh dan Ojarudin Ritonga, *Op. Cit.*, hlm.203-204.

2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dinilai “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” apabila:

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal;
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat substansial/materiil; dan
3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.¹⁷

Berdasarkan penjabaran di atas, keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara diukur dengan peraturan perundang-undangan dan/atau hukum tidak tertulis berupa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.¹⁸ Kemudian pada konteks non ASN, dibawa ke Pengadilan Hubungan Industrial.

C. Tinjauan Umum tentang Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Putusan

Pada dasarnya penggugat mengajukan suatu gugatan ke pengadilan dengan tujuan agar pengadilan melalui hakim dapat mengambil suatu

¹⁷ *Ibid.* hlm. 205-206.

¹⁸ *Vide* lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

putusan. Fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara akan diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Setelah dianggap cukup, hakim harus menentukan peraturan hukum yang dapat diterapkan. Hakim akan berusaha menjatuhkan putusan yang objektif, adil, dan tidak dipengaruhi oleh unsur lain selain sikap objektivitas dan rasa keadilan. Jika pada akhirnya putusan tersebut belum memuaskan salah satu pihak atau bahkan kedua pihak, untuk memberikan perlindungan hukum maka dihadirkanlah peradilan berjenjang (pengadilan tingkat pertama, pengadilan tinggi, Mahkamah Agung). Tersedia juga upaya hukum, baik upaya hukum biasa (perlawanan, banding, dan kasasi), dan upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali, dan perlawanan dari pihak ketiga). Penjelasan di atas kemudian dapat disebutkan bahwa putusan hakim merupakan suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.¹⁹

Menurut Seodikno Mertokoesoemo, putusan bukan hanya yang diucapkan, pernyataan yang tertuang dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan juga termasuk putusan. Putusan yang diucapkan di persidangan harus sesuai dengan yang tertulis.²⁰ Maka dari itu,

¹⁹ Zairin Harahap, 2017, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Edisi Revisi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 161-162.

²⁰ *Ibid*, hlm. 163.

putusan pengadilan adalah hakikat peradilan, inti dan tujuan dari segala kegiatan atau proses peradilan yang memuat penyelesaian perkara sejak proses bermula telah membebani para pihak.²¹

2. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Secara umum, putusan pengadilan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok. Pertama, putusan sela yang dikeluarkan pada saat proses pemeriksaan sedang berlangsung dan dimaksudkan untuk memperlancar proses pemeriksaan atau disebut juga sebagai putusan provisi. Kedua, putusan akhir yang mengakhiri sengketa sesuai tingkatan pengadilan yang memutus.²²

Dalam konteks Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, putusan sela seharusnya tidak memuat suatu perintah atau membebani suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh tergugat, sehingga keputusan sela tersebut tidak perlu ditindaklanjuti oleh tergugat. Pada pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara, berikut merupakan beberapa jenis putusan sela yang dapat dijatuhkan oleh pengadilan:

1. Penetapan hakim yang menolak atau mengabulkan permohonan penggugat untuk berperkara secara cuma-cuma;

²¹ Enrico Simanjuntak, 2018, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 257.

²² *Ibid.* hlm. 258.

2. Penetapan hakim yang menolak atau mengabulkan permohonan penggugat untuk beracara cepat;
3. Penetapan hakim yang menolak atau mengabulkan permohonan pihak ketiga untuk masuk menjadi pihak (intervensi) dalam perkara yang sedang diperiksa dalam pemeriksaan persidangan;
4. Penetapan hakim yang menolak atau mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
5. Penetapan tentang pemeriksaan setempat atas objek materiil dari Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
6. Penetapan tentang pembebanan pembuktian kepada salah satu pihak yang bersengketa.

Sedangkan putusan pengadilan yang bersifat putusan akhir berdasarkan Pasal 97 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat berupa:

1. Gugatan gugur, dapat dikarenakan penggugat dan kuasanya tidak pernah menghadiri persidangan meskipun telah dipanggil secara sah dan patut sesuai ketentuan yang berlaku. Surat gugatan gugur dapat pula disebabkan karena adanya cacat yuridis yang fatal, dapat juga terjadi karena penggugat yang akan menanggulangi kekurangan biaya perkara tersebut dengan keyakinan bahwa surat gugatan akan dinyatakan ditolak seluruhnya.
2. Gugatan tidak dapat diterima, memiliki beberapa alasan pokok sebagai berikut:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bukan merupakan atau tidak memenuhi syarat sebagai pangkal Sengketa Tata Usaha Negara baik berdasarkan Pasal 2 huruf a sampai g maupun berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986;
 - b. Pokok sengketa di luar kompetensi Pengadilan Administrasi;
 - c. Surat gugatan bersifat prematur atau kedaluwarsa;
 - d. Penggugat tidak mempunyai dasar gugatan atau alasan gugatan tidak layak; dan
 - e. Hal yang dituntut dalam surat gugatan pada dasarnya sudah terpenuhi dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.
- 3. Gugatan dinyatakan ditolak karena penggugat tidak mampu membuktikan dalil gugatannya dalam pemeriksaan persidangan; serta
 - 4. Gugatan dikabulkan berarti penggugat mampu membuktikan dalil gugatannya dalam pemeriksaan persidangan.²³

3. Asas-Asas Peradilan Tata Usaha Negara

Asas dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara diartikan sebagai prinsip-prinsip dasar yang bersifat umum sebagai panduan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. asas diperlukan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peradilan itu sendiri, yaitu supremasi hukum dan

²³ Mas Bakar, 2010, *Peradilan Satu Atap Dalam Rezim Hukum Administrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 204-206.

perlindungan hukum bagi warga negara.²⁴ Dengan didasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka secara garis besar dapat diketahui beberapa asas hukum yang terdapat dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara:

1. Asas praduga *rechtmatic*, dengan asas ini maka setiap keputusan yang diambil oleh Pejabat Tata Usaha Negara dianggap sah sampai ada keputusan yang membatalkannya;
2. Asas gugatan pada dasarnya tidak dapat menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan, kecuali terdapat kepentingan yang mendesak dari penggugat;
3. Asas para pihak harus didengar berarti para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil;
4. Asas kesatuan beracara dalam perkara sejenis baik dalam pemeriksaan fakta-fakta secara teliti dan objektif, maupun kasasi dengan Mahkamah Agung sebagai puncaknya;
5. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan baik secara langsung maupun tidak langsung;
6. Asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan;

²⁴ Mas Bakar, *Op.Cit.* hlm.38

7. Asas hakim aktif timbul karena hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil. Pada Pasal 62 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, hakim mengadakan rapat permusyawaratan untuk menetapkan apakah gugatan diterima atau tidak berdasar. Pemeriksaan persiapan juga dilakukan untuk mengetahui apakah gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu untuk melengkapinya. Bahkan selanjutnya pada Pasal 85 hakim dapat memerintahkan pemeriksaan jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan perolehan informasi;
8. Asas sidang terbuka untuk umum membawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum;
9. Asas peradilan berjenjang terhadap putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan kasasi kepada Mahkamah Agung;
10. Asas pengadilan sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan keadilan menempatkan pengadilan sebagai *ultimum remedium*. Penyelesaian melalui dilakukan apabila upaya penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai;
11. Asas objektivitas diberlakukan untuk tercapainya putusan yang adil. Hakim atau panitera wajib mengundurkan diri apabila terikat hubungan keluarga dengan tergugat, penggugat, atau penasihat hukum atau antara

hakim dengan salah seorang hakim atau panitera, atau hakim maupun panitera mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan sengketanya.²⁵

D. Tinjauan Umum Tentang Badan Usaha Milik Daerah

1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah merupakan unit organisasi dalam tubuh Pemerintah Daerah yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah yang melakukan investasi pada Perusahaan Daerah, dengan misi utama adalah untuk mencari keuntungan dan memberikan pelayanan umum.²⁶ Badan Usaha Milik Daerah dikategorikan sebagai perusahaan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah, kemudian ditujukan untuk mengembangkan perekonomian daerah dan untuk menambah penghasilan daerah. Di samping menyelenggarakan usaha pelayanan bagi masyarakat dan kemanfaatan umum, BUMD juga sekaligus didirikan untuk menyediakan lapangan kerja, kemudian sebagai sumber keuangan daerah guna meningkatkan kemampuan dan kekuatan daerah dalam menyelenggarakan pelayanan umum. Maka dapat diketahui bahwa BUMD ditargetkan menjadi perintis, pelayanan publik, penyelenggara tugas

²⁵ Zairin Harahap, *Op.Cit.* hlm.24-27.

²⁶ Edi Siswadi, 2012, *Reengineering BUMD: Mengoptimalkan Kualitas Pelayanan yang Unggul*, Bandung: Mutiara Press, hlm. 10.

pemerintah, pemberdayaan masyarakat dengan membuka lapangan kerja, hingga mencari laba untuk mengisi kas daerah.²⁷

Jika ditinjau pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, serta Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, pengertian perusahaan memiliki arti yang serupa yaitu sebagai berikut:

“Setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.”

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa pengertian perusahaan menunjuk pada bentuk usaha atau organnya.²⁸

Salah satu Badan Usaha Milik Negara yang dikelola oleh Pemerintah Daerah adalah Perusahaan Daerah air minum atau PDAM. Pendirian BUMD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah kemudian diatur pada dalam Peraturan Daerah Kota Makassar No. 7 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum. Pengertian lebih lanjut dituangkan pada Pasal 1, bahwa:

“Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar yang selanjutnya disingkat Perusahaan adalah Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

²⁷ Hari Sandjojo Malang Joedo & Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006. *Reinventing BUMD*, Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm. 15.

²⁸ Suratman, 2019, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 39.

Perubahan Kedua atas Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014, yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah dan tidak terbagi atas saham, yang menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air minum dan pengelolaan air limbah serta usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan.”

Selain dimaksudkan untuk menyelenggarakan pemanfaatan umum atas air dan sumber air yang bermutu serta memenuhi kebutuhan air minum masyarakat, Perumda Air Minum juga memiliki sifat komersial sebagai perusahaan. Disebutkan pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagai berikut:

“Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.”

Maka dari itu, pendirian Perumda diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Sering disebut sebagai *good corporate governance*, Tata kelola perusahaan yang baik diperlukan untuk memenuhi fungsi BUMD agar dapat memberikan kemanfaatan secara optimal. Hal tersebut mencakup seperangkat peraturan perusahaan yang menetapkan hubungan antara pemerintah, karyawan, para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan

kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.²⁹ Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang dimaksud dengan tata kelola perusahaan yang baik adalah sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan, yang terdiri atas prinsip:³⁰

- a. Transparansi;
- b. Akuntabilitas;
- c. Pertanggungjawaban
- d. Kemandirian; dan
- e. Kewajaran.

Badan Usaha Milik Daerah mencakup keseluruhan badan usaha milik pemerintah daerah, yang pengelolaan dan pembinaannya berada di bawah pemerintah daerah. Berbagai jenis kegiatan yang dimaksud antara lain meliputi penyediaan air minum, pengelolaan pasar, penyediaan objek wisata atau taman hiburan, dan sebagainya tergantung kepada daerah itu sendiri.³¹ Menilik penjelasan di atas, terdapat kemiripan dengan maksud dan tujuan

²⁹ Iswara, P.W. dalam Shalsa Anugerah Deri Putri dan Febby Mutiara Nelson, 2002, *Good Corporate Governance Sebagai Prinsip Dasar Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat*, Jurnal Pembangunan Negeri, Vol. 8, No.1, hlm. 31.

³⁰ Pasal 1 Angka 9 dan Pasal 92 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

³¹ Adil, H.U., 2016, *Dasar-Dasar Hukum Bisnis*, Jakarta: Mitra Wacana Media, hlm. 43.

pendirian Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan dan Perseroan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dijelaskan bahwa BUMN terdiri atas dua bentuk, yaitu Badan Usaha Perseroan (Persero) dan Badan Usaha Umum (Perum). Lebih lanjut melalui Pasal 2 ayat 1 bahwa BUMN memiliki maksud dan tujuan berupa hal-hal berikut:

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat.”

Mengenai Perusahaan Umum, disebutkan bahwa keseluruhan modal perusahaan dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Kemudian maksud dan tujuan dituangkan secara eksplisit pada Pasal 36 ayat 1 yaitu:

“Maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.”

Serupa dengan Penjelasan mengenai Perum di atas, kepemilikan modal Perumda juga tidak terbagi atas saham disebutkan pada dua Peraturan Perundang-Undangan. Pertama pada Pasal 334 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 5 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Hal tersebut kemudian mendukung pelaksanaan otonomi daerah

sebagai perwujudan asas desentralisasi, melalui keuntungan yang diperoleh Perumda menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2. Kedudukan Badan Usaha Milik Daerah dalam Pemerintahan Daerah

Perumda dalam hal ini sebagai Badan Usaha Milik Daerah memiliki modal yang dikelola oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham, kemudian memerlukan konsep pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik dan jenis Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri. Selain bukan merupakan Organisasi Perangkat Daerah, karakteristik lain Badan Usaha Milik Daerah adalah pengelolaannya menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.³² Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.³³ Kedudukan Perumda sebagai badan hukum kemudian diperoleh pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum daerah mulai berlaku.

Hal tersebut menjadi tugas Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekayaan daerah yang dipisahkan adalah kekayaan daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan

³² Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

³³ Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 37

dan Belanja Daerah untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada Badan Usaha Milik Daerah.³⁴ Kepala Daerah selaku Kepala Pengelolaan Modal menjadi organ tertinggi dalam Badan Usaha Milik Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas. Mengacu pada kewenangan tersebut dapat dilihat bahwa kepala daerah memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan dewan pengawas pada Perusahaan Umum Daerah.³⁵

Menggunakan asas otonomi daerah, Perusahaan Umum Daerah diakui sebagai badan hukum. Kedudukannya disebutkan dalam Pasal 4 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 bahwa:

“Kedudukan perusahaan umum daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum daerah mulai berlaku.”

Jika dibandingkan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang seluruh operasionalnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Badan Usaha Milik Daerah selaku lembaga milik pemerintah daerah seluruh biaya operasionalnya berasal dari hasil jasa layanan. Meskipun operasional Perusahaan Umum Daerah lebih fokus terhadap pelayanan publik dan kemanfaatan umum, Perumda juga memiliki kapasitas untuk melakukan tindakan hukum, seperti mengikatkan diri dalam kontrak, memiliki aset, dan dapat digugat di pengadilan.

³⁴ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

³⁵ Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peranan BUMD saat ini memiliki orientasi tujuan ganda, yaitu orientasi pelayanan publik dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum dan orientasi keuntungan untuk memupuk pendapatan guna disetor sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD). Implikasi bentuk hukum BUMD memiliki pengaruh kepada pengelolaan BUMD itu sendiri. Status sebagai Badan Usaha Milik Daerah kemudian memiliki implikasi terhadap pengelolaannya. Pada BUMD berbentuk Perumda, pengelolaan dinilai cukup kompleks karena Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 mengamanatkan untuk memprioritaskan menyelenggarakan kepentingan umum, juga harus menghasilkan keuntungan. Pengelola BUMD sebagai pejabat publik sebagaimana penyelenggara lainnya, seperti di instansi pemerintahan baik di pusat dan daerah. Pengaruh atau dominasi pengelola BUMD sebagai penyelenggara negara menyebabkan BUMD sebagai entitas bisnis dalam pengambilan kebijakan maupun keputusan dinyatakan menjadi kurang fleksibel dan luwes. Hal tersebut dikarenakan budaya organisasi birokrasi ternyata berbeda dengan budaya organisasi bisnis. Banyaknya intervensi birokrasi terhadap pengelolaan BUMD acapkali menimbulkan kesulitan bagi manajemen BUMD dalam mengelola perusahaan secara profesional.³⁶

Kepala Daerah selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perumda disebut sebagai Kuasa

³⁶ Dian Maryati, 2020, *Analisis Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Daerah dalam Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum Regional*, Jurnal Al Ahkam Vol.16 No.1, hlm. 11.

Pemegang Modal (KPM). Dengan peran tersebut, KPM memegang kekuasaan tertinggi dan segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas pada perusahaan.

Direksi kemudian diangkat oleh KPM sebagai organ perusahaan bertanggung jawab atas kepengurusan perusahaan untuk kepentingan dan tujuan perusahaan serta mewakili perusahaan dengan pembatasan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, Direksi berwenang untuk:

- a. Menetapkan kebijakan Pengurusan Perusahaan;
- b. Mengatur penyerahan kekuasaan Direksi kepada seorang atau beberapa orang anggota Direksi untuk mengambil keputusan atas nama Direksi atau mewakili Perusahaan di dalam dan di luar pengadilan;
- c. Mengatur penyerahan kekuasaan Direksi kepada seorang atau beberapa orang pekerja Perusahaan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama atau kepada orang lain, untuk mewakili Perusahaan di dalam dan di luar pengadilan;
- d. Mengatur ketentuan tentang Pegawai Perusahaan termasuk penetapan gaji, pensiun, atau jaminan hari tua dan penghasilan bagi

pegawai perusahaan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- e. Mengangkat dan memberhentikan pegawai perusahaan berdasarkan Peraturan Perusahaan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengangkat dan memberhentikan kepala satuan pengawasan intern dan pejabat struktural dalam lingkup perusahaan;
- g. Melakukan segala tindakan dan perbuatan lainnya mengenai pengurusan dan pemilikan kekayaan perusahaan, mengikat perusahaan dengan pihak lain dan/atau pihak lain dengan perusahaan, serta mewakili perusahaan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan segala kejadian, dengan pembatasan sebagaimana diatur dalam anggaran dasar dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁷

3. Kepegawaian dalam Badan Usaha Milik Daerah

Secara umum pegawai diartikan sebagai seseorang yang melakukan penghidupannya dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah maupun kesatuan kerja swasta. Keberadaan pegawai merupakan aspek penting untuk mewujudkan rencana organisasi yang telah

³⁷ Pasal 22 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar.

ditetapkan.³⁸ Dalam konteks pegawai yang bekerja di lingkungan perusahaan umum daerah, pegawai merupakan pekerja Badan Usaha Milik Daerah yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.³⁹

Sementara itu, Pegawai daerah merupakan pegawai dalam pemerintahan daerah yang dalam kesehariannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik itu Provinsi maupun Kabupaten/Kota.⁴⁰ Pengangkatan pegawai dalam lingkup Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan kebutuhan masing-masing organisasi dan memenuhi syarat tertentu, yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Perusahaan.

Pegawai Badan Usaha Milik Daerah tidak dapat dipersamakan status dengan Pegawai Negeri Sipil, karena jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil merupakan pegawai yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Kemudian pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁸ Soedaryono, 2000, *Tata Laksana Kantor*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 6.

³⁹ Pasal 74 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

⁴⁰ Ramadhani Rizki dan Maharani Rizki, 2021, *Status Hukum Pegawai Perusahaan Daerah dalam Pola Hubungan Kerja Pemerintah Daerah dengan BUMD*, Jurnal Hukum Sol Justicia, Volume 4, Fakultas Hukum Universitas Kader Bangsa, Palembang, hlm. 124.

yang mengatur tentang pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah dan memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk pengelolaan.

Lebih spesifik, Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum yang mengatur mengenai struktur organisasi kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, menyebutkan Direksi dalam melaksanakan tugasnya mempunyai wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan pegawai PDAM berdasarkan Peraturan Kepegawaian PDAM. Terkait hal tersebut, Peraturan Kepegawaian yang dimaksud adalah Peraturan Internal Perusahaan. Pada Permendagri tersebut juga termasuk di dalamnya mengenai syarat-syarat pengangkatan pegawai. Dalam Pasal 33 ayat 2 disebutkan bahwa:

“Pengangkatan pegawai dilakukan setelah melalui masa percobaan paling singkat 3 bulan dan paling lama 6 bulan dengan ketentuan memenuhi daftar penilaian kerja setiap unsur paling sedikit bernilai baik.”

Selanjutnya pada ayat 4:

“apabila pada akhir masa percobaan calon pegawai tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat 3, dapat diberhentikan tanpa mendapat uang pesangon.”

Lebih lanjut pada Pasal 34 ayat 1 disebutkan bahwa:

“Direksi dapat mengangkat tenaga honorer atau tenaga kontrak dengan pemberian honorarium yang besarnya ditetapkan dengan Keputusan Direksi yang berpedoman pada Upah Minimum Provinsi atau Upah Minimum Kabupaten/Kota.”

Sebagaimana tercantum dalam kutipan Ayat (4) di atas, terdapat istilah "pesangon" yang secara terminologi tidak digunakan dalam konteks kepegawaian Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam sistem kepegawaian Pegawai Negeri Sipil, tidak dikenal konsep pesangon dalam proses pemutusan hubungan kerja. Istilah pesangon justru lazim digunakan dalam istilah hukum ketenagakerjaan, khususnya bagi pekerja yang dipekerjakan berdasarkan perjanjian kerja dengan sistem kontrak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Perbedaan penggunaan istilah ini memperkuat pemahaman bahwa status kepegawaian pegawai pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak dapat disamakan dengan PNS, baik dari aspek hubungan hukum maupun hak dan kewajiban yang melekat. Wolfgang Friedman juga menyatakan bahwa penataan sistem penyelenggaraan ekonomi tidak terlepas dari fungsi negara itu sendiri sebagai pengusaha (*entrepreneur*) atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui Badan Usaha Milik Negara maupun Daerah (*state owned corporations*).⁴¹

E. Kerangka Pikir

Sengketa kepegawaian merupakan peristiwa hukum yang relatif jarang terjadi dalam konteks hubungan kerja, terutama dalam lingkup kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Dalam Hukum Administrasi Negara,

⁴¹ Prof. Dr. Lalu Husni, 2020, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Edisi Revisi*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 21.

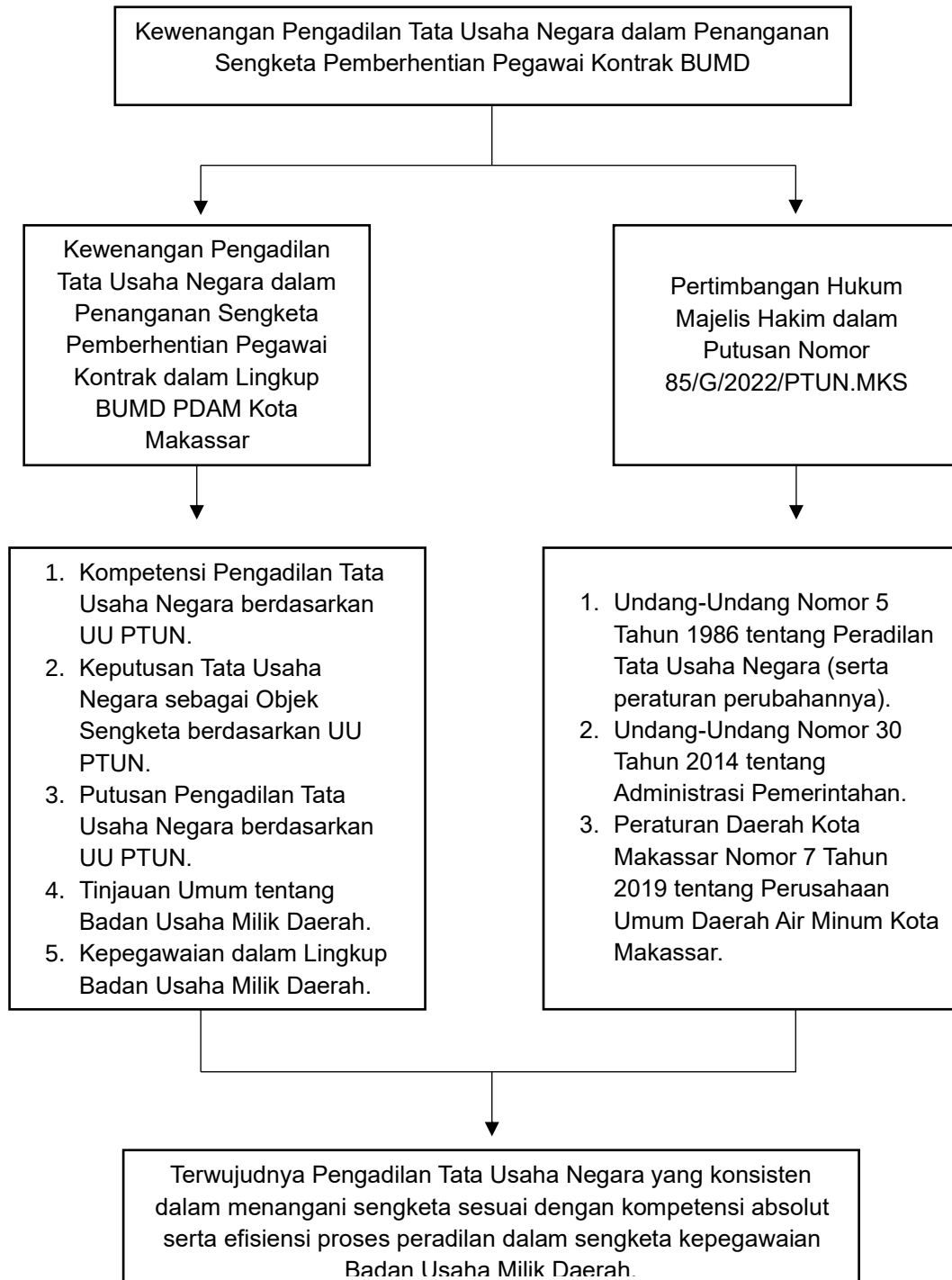
sengketa kepegawaian umumnya diselesaikan melalui mekanisme administratif terlebih dahulu yaitu kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Sebelum akhirnya mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Kondisi tersebut berbeda ketika menyangkut status pegawai kontrak di BUMD, termasuk PDAM. Pegawai kontrak di lingkup Perusahaan Umum Daerah tidak memiliki status kepegawaian yang dapat dipersamakan dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), sehingga hak dan kewajiban mereka diatur secara berbeda, dan perlindungan hukumnya pun berbeda.

Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai kewenangan yang tepat dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian pegawai kontrak BUMD PDAM. Apakah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berwenang untuk memproses sengketa ini, ataukah seharusnya diarahkan kepada pengadilan lain yang memiliki kompetensi khusus?

Penyelesaian sengketa kepegawaian pegawai kontrak Perusahaan Umum Daerah cenderung menjadi kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial berdasarkan asas kompetensi absolut, yang mengatur bahwa sengketa yang menyangkut hubungan kerja umumnya berada di bawah yurisdiksi Pengadilan Hubungan Industrial. Meskipun keputusan yang dikeluarkan oleh direksi PDAM berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang biasanya menjadi objek PTUN, timbul persoalan tentang apakah PTUN memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa ini, mengingat substansi dari sengketa tersebut lebih terkait dengan masalah hubungan

kerja, yang seharusnya berada di bawah ranah Pengadilan Hubungan Industrial. Oleh karena itu, penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai kewenangan PTUN dalam menangani sengketa kepegawaian di BUMD, khususnya pegawai kontrak di PDAM. Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka berpikir dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Sengketa kepegawaian adalah perselisihan atau konflik yang terjadi antara pegawai dengan pihak yang mempekerjakan, baik pemerintah maupun lembaga lain, terkait hak, kewajiban, atau status kepegawaian.
2. Pegawai Kontrak adalah karyawan yang dipekerjakan oleh perusahaan untuk jangka waktu tertentu, tanpa ada jaminan kelangsungan masa kerjanya dan bekerja berdasarkan Perjanjian Kerja Untuk Waktu Tertentu (PKWT).
3. Kewenangan pengadilan adalah hak atau kuasa yang dimiliki oleh badan peradilan untuk melakukan tugas dan keputusan dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.
4. Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Sebagai Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.
5. Kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek perkaranya. Ini berarti bahwa pengadilan hanya berwenang mengadili perkara yang sesuai dengan subjek atau materinya, dan tidak boleh mengadili perkara lainnya.

6. Asas tepat mengacu pada setiap langkah dalam proses peradilan, mulai dari pendaftaran perkara hingga putusan, harus mengikuti prosedur yang telah ditentukan oleh undang-undang.
7. BUMD dalam konteks penelitian ini dimaksudkan sebagai Badan Usaha Milik Daerah.
8. PDAM dalam konteks penelitian ini dimaksudkan sebagai Perusahaan Daerah Air Minum.
9. Perusahaan Umum Daerah atau Perumda merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.